



*Максименко С.В.,  
аспірант кафедри міжнародного права  
та міжнародно-правових відносин  
Одеської національної юридичної академії*

### **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ РЕЄСТРАЦІЇ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ**

Право на свободу пересування і вибір місця проживання є одним з найважливіших особистих прав, закріплених у міжнародних і внутрішньодержавних нормативно-правових актах. В історичній ретроспективі право на свободу пересування і вибір місця проживання має величезне значення, оскільки воно найбільш жорстко регулювалося в колишньому СРСР саме за допомогою інституту прописки.

Ст.2 Протоколу №2 до Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., ратифікованого Україною у 1997 р., закріплює право на свободу пересування. Конституція України у ст.33 гарантує право на свободу пересування, вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законом. Указом Президента України від 15 червня 2001 р. «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» з 1 липня 2001 р. реєстрація іноземців здійснюється тільки в пунктах пропуску через державний кордон України органами Державного комітету зі справ охорони державного кордону України [1].

Однак, для забезпечення інтересів держави і суспільства стало вкрай необхідно ліквідувати систему прописки, що діяла, перенести частину функцій на якісно інший інститут. Конституційний Суд України 14 листопада 2001 р. своїм рішенням визнав прописку неконституційною [2]. Крім того, на законодавчому рівні була скасована кримінальна відповідальність за порушення паспортних правил, заборонено вимагати дані про прописку при прийнятті на роботу, скасована адміністративна відповідальність за прийом на роботу без прописки і проживання без прописки.

Однак, реальним поштовхом до фактичної заміни прописки реєстрацією фізичних осіб, зокрема єдиним державним реєстром, стане прийняття відповідного закону. Зараз на розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти «Про державний реєстр фізичних осіб», «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні» і «Про Єдиний реєстр фізичних осіб і державної реєстрації фізичних осіб по місцю проживання і перебування», один із яких візьмуть за основу.

Основні задачі по збереженню персональних даних було запропоновано здійснювати на базі реєстраційної системи, що могла б у майбутньому частково замінити прописку, не порушуючи права людини. Такими задачами є: а) захист прав фізичних осіб на свободу пересування, вільний вибір місця проживання у межах території України; б) використання персональних даних в інтересах захисту прав людини і національної безпеки держави; в) впровадження автоматизованого персонального обліку фізичних осіб; г) одержання громадянами гарантованих послуг по місцю реєстрації; д) аналіз і прогнозування демографічних процесів у державі, проведення переписів населення, виборів, референдумів і опитувань; е) спрощення процедури оформлення документів, що засвідчують особу і підтверджують громадянство України [3].

Проблематичність якнайшвидшого й остаточного скасування інституту прописки полягає у здійсненні на її підставі прав і обов'язків громадянина. Встановлена ще в колишньому СРСР соціальна інфраструктура саме за місцем прописки громадянина частково збереглася дотепер,



зокрема: одержання пенсій, житлових субсидій, виділення місць у дитячих садках і зарахування у школи, медичне обслуговування в поліклініках і лікарнях, а також надання пільгового лікування. Крім того, по такому ж принципу здійснюється призов на військову службу.

Важливою функціональною особливістю впроваджуваної системи реєстрації є забезпечення умов для боротьби зі злочинністю, зокрема тероризмом і нелегальною міграцією. Для України, розташованої у центрі міграційних потоків з Азії в Європу, ця проблема особливо актуальна. В такому випадку, система обов'язкової реєстрації іноземців і осіб без громадянства повинна бути легкою і необтяжливою, але в той же час діючою й функціональною.

Бачиться, що вона повинна зберегти за громадянином такі очевидні переваги, як можливість користатися всім комплексом соціальних послуг. Система реєстрації зробить їх зручнішими, оскільки буде надавати доступ до даних за місцем реєстрації, тобто по місцю реального мешкання, а не «номінальному» місцю проживання (прописки). Варто також врахувати, що сама процедура реєстрації й обліку може стимулювати законослухняність громадян.

Відповідно до запропонованої системи реєстрації штамп у паспорті громадянина України буде проставлятися, але тільки про реєстрацію – «зареєстрований» і «знятий з реєстраційного обліку». Громадяни, що мають відмітку про прописку, автоматично будуть вважатися зареєстрованими по місцю проживання, а підставою для реєстрації інших осіб стануть, наприклад, документи про право власності на житлову площу чи дозвіл власника на проживання.

Тому у даний час визнання права людини на свободу пересування і вибір місця проживання є формальним, оскільки необхідно погодити нормативно-правову базу (за даними Міністерства юстиції України близько 1000 нормативно-правових актів) і до прийняття закону розробити хоча б тимчасове положення про реєстрацію. Більш того, проведений аналіз свідчить, що повне визнання свободи пересування і вибору місця проживання не погодиться з гарантуванням захисту, як цілого ряду прав, так і обов'язків громадянина перед державою.

Однак у випадку прийняття без виправлень одного з вищезгаданих законопроектів про свободу пересування і вибір місця проживання, до реєстру фізичних осіб кожному громадянину необхідно буде повідомляти занадто великий перелік даних. У такому випадку можна тільки уявити, наскільки складною може стати процедура збору необхідних для реєстрації документів. Наприклад: заява про реєстрацію, у якій вказується місце проживання; паспорт громадянина України; свідоцтво про народження; посвідчення про шлюб; військовий квиток чи приписне посвідчення; паспорт громадянина України для виїзду за кордон (проїзний документ дитини), необхідний у випадку виїзду за кордон на постійне місце проживання; рішення суду (якщо таке є) про визнання громадянина недієздатним чи частково недієздатним; довідку з місця роботи з вказівкою посади чи довідку Державної служби зайнятості; довідку з місця навчання; пенсійне посвідчення; документ про освіту, науковий ступінь чи вчене звання.

Крім того, в одному з законопроектів про створення єдиного реєстру фізичних осіб передбачена добровільна фіксація національності, віросповідання, групи крові, а в іншому – резус-фактора, псевдоніму, політичної приналежності, а також про приналежність до категорії осіб з визначеними захворюваннями, розшуку, судимості і зразок підпису.

Здається, що такий розгорнутий «мінімум» необхідної інформації про людину може викликати негативну реакцію. Адже цілі групи людей з тих чи інших причин не стануть повідомляти про себе таку інформацію, а тим самим знизитися ефективність як системи, так і нормативно-правового акта.

Особливу увагу звертає на себе система санкцій за порушення правил реєстрації, що у деяких аспектах не є чіткою й зрозумілою. Доцільніше було б за порушення порядку реєстрації застосовувати штрафні санкції, різні за розмірами для громадян України й іноземців. Це



обумовлено тим, що порушенням вимог реєстрації іноземцями може нести більшу небезпеку для держави, ніж з боку власних громадян держави. Не зрозумілими залишаються також питання про відповідальність посадових осіб, її виду і міри покарання у випадку несанкціонованого доступу до реєстру, а також вірогідності інформації, що представляється громадянами.

Однак нова централізована державна реєстрація фізичних осіб не позбавлена й істотних недоліків. Наприклад, масштабне і некероване використання даних реєстру може привести до зловживань і незаконного використання інформації, що у свою чергу приведе до порушення прав людини. Щоб уникнути подібних випадків, необхідно розробити механізм, як інформаційного захисту, так і залучення до юридичної відповідальності посадових осіб.

Тому, не менш актуальною залишається проблема конфіденційності інформації, що міститься в реєстрі, в інтересах як окремих осіб, так і великих груп людей, наприклад, політичних партій для визначення форм впливу на виборців. У випадку, коли до персональних даних державного реєстру буде необмежений доступ, громадяни неодмінно втратять довіру до реєстру, до вірогідності зазначеної там інформації, що знівелює її фактичне значення.

Існують різні думки про ступінь доступу державних органів до конфіденційної інформації. Видається, що за винятком правоохоронних органів, більшість державних органів повинні одержувати лише зведену соціологічну інформацію, у крайньому випадку, дані повинні обмежуватися вказівкою прізвища, імені, по батькові і року народження.

Виходячи з того, що в законопроектах досить широке коло суб'єктів, що мають право користатися конфіденційною інформацією реєстру, варто переглянути рівень доступу кожного суб'єкту. Законопроекти передбачають, що даними можуть користатися, як правоохоронні органи, суди, міністерства і відомства, так і органи соціального забезпечення й установи охорони здоров'я. Пропонується, щоб і закордонні представники могли мати доступ до такої інформації, але з дозволу Верховної Ради України. Звідси, виникає необхідність вжиття заходів для захисту і ступеня конфіденційності інформації, наданої іноземним суб'єктам.

Примітно, що всі органи державної влади і місцевого самоврядування будуть мати доступ до реєстру на підставі права «одержання даних, необхідних для реалізації демографічних, соціологічних програм, а також для формування списків виборців і учасників інших масових заходів». На перший погляд може здатися, що такі форми використання даних максимально знеособлені, а тому не представляють будь-якої небезпеки чи незручності кожному індивіду. Однак і тут можливі серйозні зловживання і фальсифікації, що несуть небезпеку суспільству і здатні привести до правопорушень.

Тому, настільки широкий доступ може бути не персоніфікованим, а суцільно соціологічним, із зазначенням зведених даних у конкретних галузях чи регіонах. Але тільки для правоохоронних органів може бути високий рівень доступу до даних про конкретних осіб. Формулювання «обґрунтований запит» відносно права будь-якого громадянина одержати довідку про іншого громадянина також має потребу в більш докладних роз'ясненнях.

Крім того, дотепер остаточно не погоджено, який саме з двох державних органів буде здійснювати реєстрацію: Міністерство внутрішніх справ України чи Міністерство юстиції України. Хоча й інші органи пропонують побічно задіяти в процедурі реєстрації, зокрема Пенсійний фонд України.

Таким чином, розгляд деяких аспектів вищевказаної проблеми дозволяє переконатися в тому, що скасування інституту прописки і її повна ліквідація в майбутньому можна розцінювати як позитивне явище, але здатне викликати деякі проблеми для значних груп населення. Необхідно поетапно скасування інституту прописки одночасно з введенням нового інституту реєстрації.



Інститут реєстрації може стати своєчасною і необхідною ланкою в системі демократичних перетворень, як скажемо, відбулося спочатку 90-х років у Західній і Центральній Європі, коли була створена загальна для всіх країн Шенгенська інформаційна система [4]. Однак принципово відмінністю є те, що в цю систему включалися дані тільки про осіб, що вчинили злочини, але безумовно, досвід захисту конфіденційної інформації, що використовується європейськими країнами, може бути корисний.

Безперечно, інститут реєстрації, що повинний замінити інститут прописки не тільки за назвою, а й за змістом ще довгий час буде частково підмінювати останній. Перехід до реєстраційної системи також передбачає значні, насамперед матеріальні витрати державних коштів, що в даний час повною мірою здійснити неможливо й у цілому ряді випадків недоцільно.

У сучасних економічних умовах України ймовірно процес переходу на реєстраційну систему може відбутися тільки через кілька років. Варто також узяти до уваги деяке побоювання громадян щодо захищеності інформації, яка надається ними, і недовірі органам державної влади. Показовим прикладом є те, що дотепер біля трьох мільйонів громадян України ще не одержали паспорта громадян України нового зразка. Специфіка роботи паспортних столів і «традиційне» затягування з термінами надання послуг також свідчать не на користь будь-яких значних нововведень. Однак, це саме той випадок, коли необхідне поетапне і наполегливе введення нової системи реєстрації для того, щоб уже зараз можна було б ефективніше боротися з нелегальною міграцією.

Однак з повною впевненістю можна констатувати, що інститут прописки у тому вигляді, у якому він був «успадкований» з часів СРСР обмежував права людини, а саме у свободі пересування і вибору місця проживання. Саме тому на першому етапі реформування, а в майбутньому повного скасування інституту прописки є впровадження реєстраційного обліку осіб, як це практикується в багатьох країнах світу.

Хоча багато хто висловлює думку з приводу свободи пересування і вибору місця проживання, що не варто полемізувати і все й так очевидно, здається, що основні проблеми ще майбутньому. Україна прагне інтегруватися в демократичну Європу, відносини з якою будуються на основі міжнародних стандартів. Існуючі європейські стандарти, зокрема у відношенні зон безвізового режиму вимагають значної лібералізації національного законодавства про свободу пересування і вибору місця проживання, компенсуючи це більш ефективною роботою правоохоронних органів.

На наш погляд, саме від ефективності роботи правоохоронних органів буде залежати дієвість і лібералізація законодавства про прописку і реєстрацію. Видається сумнівним, що в демократичній державі можна буде вимагати при реєстрації такий великий масив інформації, при цьому не порушуючи конституційних прав громадян. Більш того, практика свідчить про те, що більш спрощена, але чітко організована система є найбільш функціональною, а отже, доцільною. Тому, частина функцій інституту прописки має бути замінена інститутом реєстрації, а інша скасована спеціальним законом, прийнятим разом із законом про свободу пересування і вибір місця проживання, що повинен відповідати європейським стандартам.

### *Література*

1. *Голос України*. - 20 червня.
2. *Урядовий кур'єр*. - 2001. - 21 листопада.
3. *Удовенко Г. Скасування прописки – гарантування прав людини // Голос України*. - 2002.- 20 березня.
4. *Максименко С.В. Шенгенська конвенція і право людини на вільне пересування та вибір місця проживання // Право України*. - 2000. - №5.- С. 16.